

法典框架下生物多样性保护的立法回应与完善路径

□ 王甜甜

摘要：生态环境法典的公布标志着我国生态环境保护正式迈入“法典化”新时代，为生物多样性保护提供了坚实的法律基础和制度保障。法典的总则编、生态保护编以及法律责任与附则编，对生物多样性保护作出了切实的立法回应，在政治、法律和实践三个层面均具有重大意义。但因适度法典化的现实考量，其对生物多样性保护的规定尚不够全面。应在生态环境法典的顶层设计下，加快推进生物多样性保护的专门立法进程，以山水林田湖草沙统筹治理的整体系统观为方法论指引，系统构建生物多样性保护的法律制度体系。

关键词：生态环境法典；生态保护；生物多样性保护；专门立法

一、引言

生物多样性是人类赖以生存和发展的重要基础，保护生物多样性就是增进人类福祉。当前，我国生物多样性下降的总体趋势尚未得到根本遏制，生物多样性保护与经济发展之间的矛盾依然较为突出。加强国内法治是保护我国生物多样性的关键环节，我国不断完善生物多样性保护法律法规体系，旨在以最严格的制度保护生物多样性。

《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典）的公布标志着中国生态环境保护正式迈入“法典化”时代，为全面推进美丽中国建设、实现人与自然和

谐共生的现代化筑牢了坚实的法律根基。这部法典系统性地重构了我国生态环境保护的法律框架，不仅整合了污染防治、生态保护、绿色低碳发展等多领域的治理规则，更将生物多样性保护纳入法治化、系统化的发展轨道，成为我国生物多样性保护事业进入全面深化阶段的重要里程碑。

法典的公布为完善生物多样性保护立法提供了重要遵循。在此背景下，有必要在法典的基础上，积极推进生物多样性专项立法工作。这既是完善生态环境保护法律体系、推进生态文明建设的必然选择，也是中国作为负责任大国履行国际公约义务的担当。

二、生物多样性的概念阐释

（一）生物多样性的学理内涵

“生物多样性”作为一个学术概念，源于保护生物学。美国生物学家 DeLong 通过对生物多样性的 85 个定义及相关文献的梳理，总结出一个较为客观全面的定义：生物多样性是一个地区的属性，具体指生物体内和生物之间的多样性、生物群落以及生物过程。^[1]从本质上讲，生物多样性是地球上所有生命的集合。这一概念最具体的表现即为我们周围的植物、动物和微生物。然而，生物多样性不仅包括物种的数量和丰富度，还涵盖构成这些物种

的遗传物质。在更高的层次上，它包含自然群落、生态系统和景观，物种是其中的组成部分。生物多样性的概念既包括上述事物的多样性，也包括其内部及相互之间的变异性。此外，生物多样性还涵盖生态和进化过程，这些过程使地球上的生命能够持续适应和演化。^[2]概言之，生物多样性是“生命的多样性”，指生物组织所有层次上的变化，包括从种群到生态位、生境乃至生物群系的各种生态差异。^[3]

（二）生物多样性的法律内涵

1992年联合国环境与发展大会通过的《生物多样性公约》第二条对生物多样性作出了定义：“所有来源的活的生物体中的变异性，这些来源包括陆地、海洋和其他水生生态系统及其所构成的生态综合体；这包括物种内、物种之间和生态系统的多样性。”根据该定义，生物多样性是一个立体化、多层次的概念，从微观到宏观依次包含遗传多样性、物种多样性及生态系统多样性三个层次。这三个层次互为因果、相辅相成，通过物质循环、能量流动和信息交流等形式共生共荣，保障生态环境的稳定，维持着万物赖以生存的地球环境。

三、法典公布对生物多样性保护的重大意义

（一）政治意义：生物多样

性保护的政治宣示

法典以习近平生态文明思想为引领，明确将生物多样性保护纳入国家核心战略，通过法律形式向国内外宣示中国对生物多样性保护的坚定决心和庄严承诺。这一立法举措，既为党领导生态文明建设筑牢了制度根基，也充分体现了中国履行国际责任、守护地球生命共同体的责任担当。

首先，法典以习近平生态文明思想为引领，标志着我国生态环境保护进入法治化、系统化的新阶段。习近平生态文明思想深刻阐述了“人与自然生命共同体”的理念，强调“绿水青山就是金山银山”，^[4]为生物多样性保护提供了科学指南和行动纲领。在此思想指引下，法典将生物多样性保护上升为国家核心战略，从法律层面确立了其优先地位，实现了从政策倡导到法治保障的跨越。

其次，通过基本法律宣示对生物多样性保护的坚定决心。法典将生物多样性保护的内容纳入其中，强化了各级政府和社会主体的法律责任；同时，法典将党的生态文明主张转化为国家意志，进一步筑牢了党领导生态文明建设的制度根基，确保了生态保护政策的连续性与稳定性。

再次，体现了我国履行国际责任、守护地球生命共同体的责任担当。当前，全球正面临物种退化的严峻挑战，生物多样性丧

失已成为人类共同威胁。中国通过法典将生物多样性保护纳入国家核心战略，不仅是对国际承诺的积极兑现，更是对“构建人类命运共同体”理念的生动实践，有利于推进我国与国际社会在生物多样性保护领域的合作，进一步提高我国在生物多样性保护方面的履约能力，展现出负责任大国的担当。

（二）法律意义：为生物多样性保护立法提供顶层指导

生物多样性保护是一项涉及面广、联动性强的系统工程，通过国家层面的顶层立法有利于为其提供更加全面系统的法治保障。法典为生物多样性保护立法提供顶层指导，主要体现在以下三个方面：

首先，为生物多样性保护立法提供顶层设计。法典通过整合生物多样性保护领域的基础性规范，构建从上位到下位的规范层级，提升生物多样性保护法律体系的内容全面性，确保相关事项均被涵摄其中，从而为该领域的立法提供稳定的规则框架。同时，通过层层授权的“规范等级体系”，确保生物多样性保护下位规范的价值取向受到顶层立法的约束，限制部门利益可能引发的价值偏离^[5]。

其次，实现相关利益的顶层协调。在生物多样性保护的顶层治理体系设计中，涉及中央与地方之间、不同职权部门之间、政

府与其他主体之间的多重法律关系。通过顶层立法制定生物多样性保护法,以基本法律的立法形式确定各方主体的权利义务关系,有利于实现公权力与私权利的合理配置,平衡不同社会主体的利益诉求,使其在体系化的法治框架内找到明确的法律定位,各司其职、形成合力。

再次,实现立法价值的整体融贯。法典通过对生物多样性保护相关规则的统一提炼,消除生物多样性保护法律体系内部的矛盾与冲突,理顺不同层级立法之间的分工和位阶关系,实现生物多样性保护法律体系内各规范、各制度之间组织与编排的逻辑一致性,进而促进生物多样性保护法律体系的价值融贯。

（三）实践意义：全面提升生物多样性保护水平

法典的公布,标志着我国生物多样性保护从“单要素分散立法”迈入了“生态系统整体治理”的新阶段。其对实践的指导意义不仅体现为法律条文的整合,更是治理理念、管理机制和责任体系的全面升级,具体体现在以下三个维度:

在治理体系层面,实现了从“九龙治水”到协同监管的转变。法典明确了国务院生态环境主管部门统一监督管理、各部门分工负责的协作机制,从法律层面划定了各部门的职责边界,使生物

多样性保护形成监管合力。

在保护模式层面,实现了从单一要素保护到系统整体的跃升。法典构建了“以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以各类自然公园为补充的自然保护地体系”,严守生态保护红线,打通生态廊道以填补保护空缺。同时,通过建立跨区域联合保护的协调机制,实行统一规划、统一监测,有效解决了因行政区域条块分割造成的职责交叉与职责空白问题。

在实践执行层面,健全了生物多样性保护问责机制。一方面,将生物多样性影响评价纳入大型工程建设的核心管理要求,从项目源头规避生态破坏风险;另一方面,建立严格的生态环境损害赔偿制度和终身追责机制,大幅提高违法成本,使“谁破坏、谁负责”成为刚性约束,实现了从项目审批到事后追责的全过程监管。

四、法典关于生物多样性保护的立法关照

（一）总则编：确立生物多样性保护的基础规则

“总则编”在整部法典中处于核心地位。该编对生物多样性保护作出了原则性规定,第四十二条明确提出国家加强生物多样性保护,建立健全生物多样性保护工作协调机制和生物多样性调查、监测、评估和保护制度,

合理布局建设生物多样性保护空间体系。要求引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术时,应当采取有效措施,防止对生物多样性的破坏。此外,法典“总则编”为生物多样性保护确立了三大基础性制度:一是建立健全生物多样性保护工作协调机制,打破部门壁垒,形成统一的保护合力;二是建立生物多样性调查、监测、评估和保护制度,为精准保护提供科学依据;三是合理布局建设生物多样性保护空间体系,从宏观空间尺度保障栖息地安全。

（二）生态保护编：生物多样性保护的核心条款

法典中关于生物多样性保护的核心条款主要集中在第三编“生态保护”,构建了一个涵盖物种多样性、生态系统多样性和遗传资源多样性三个层次的保护框架。

在物种多样性层面,法典第三编第四章对物种保护作出了系统规定。该章对野生动物实行分类分级保护,将国家重点保护的野生动物分为一级和二级,并对“三有”动物(有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物)实行名录管理,加强野生动物的栖息地保护、收容救护、放生管理和致害应对;规定对野生植物采取就地保护、迁地保护、建立种质资源库和野外回归等措施,加强对野生植物及其生长环境的保护,同时对野生植物的采集与交易限

制以及出境管理作出规定。此外，第四章还专设“外来入侵物种防控”一节，加强生物多样性保护的风险防控。通过建立外来入侵物种名录，实施动态调整和分类分级管理，并对入境货物、运输工具、寄递物品等渠道实行严格的口岸检疫监管，严厉打击非法引入、释放或丢弃外来物种的行为。

在生态系统多样性层面，法典强调了“就地保护”和“系统治理”。法典第四十三条规定：“国家建设以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以各类自然公园为补充的自然保护地体系，确保重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护。”同时，法典坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，对森林、草原、湿地等重要生态系统实施以自然恢复为主、与人工修复相结合的措施。

在遗传资源多样性层面，遗传资源是国家重要的战略资源，法典对此设置了专门的保护条款。法典明确国家对生物遗传资源实施有效保护，保护与生物多样性相关的传统知识。第六百八十三条规定国家健全种质资源保护与利用体系，有计划地普查、收集、整理、鉴定、登记、保存、交流和利用种质资源。同时第六百八十四条规定，“向境外提供，或者与境外机构、个人或者

其设立或者实际控制的机构合作研究利用我国生物遗传资源的，应当依法取得批准，并提出公平、合理的国家共享惠益方案”。

（三）法律责任与附则编：生物多样性保护的法律责任

在 法 律 责 任 与 附 则 编中，第一千二百一十三条、第一千二百一十五条以及第一千二百一十六条分别对擅自引进、释放或者丢弃外来物种，破坏海洋生态系统以及在自然保护区、青藏高原等重要区域损害野生动植物，造成珊瑚礁等海洋生态系统破坏等情形的法律责任作出了规定。

（四）法典关于生物多样性保护的立法留白

法典通过“总则编”的原则性表述以及“生态保护编”中生物多样性保护的核心条款，建立了生物多样性保护的相关规则，但并未独立设置“生物多样性保护”专章，且在内容上未能完整覆盖生物多样性保护的全部事项。

其一，法典尚未对极小种群野生动植物保护作出专门规定。极小种群野生动植物是指野外狭域或间断分布、长期受自身原因限制或外界因素干扰、种群持续退化或减少、种群规模已低于最小可存活种群而濒临灭绝的动植物种类。^[6]极小种群因具有种群数量极少（远低于最小可存活种群）、生境退化或呈破碎化分布、

受人类干扰严重、生存能力弱、面临极高灭绝风险等特征，被确定为国家优先保护类群，有必要通过立法予以专门保护。

其二，法典对转基因生物安全管理缺乏明确规定。生物安全治理具有模糊性、动态性和不确定性，这使得规制生物技术使用的法律治理更为复杂^[7]。《中华人民共和国生物安全法》对生物安全管理作出了较为全面的规定^[8]，但在立法理念上偏重于安全管理，对生物多样性保护的指向性较弱。生物多样性保护立法应作出识别和筛选，将与生物多样性保护密切相关的内容纳入立法之中。

其三，法典对生物遗传资源获取与惠益分享制度的相关规定尚不够细化。生物遗传资源是国家战略资源，是经济社会可持续发展的基石，也是国家生态安全和生态文明建设的重要物质保障。应通过专门立法对法典中有关生物遗传资源获取与惠益分享的内容予以细化，推动生物多样性的保护和可持续利用。

上述立法技术的留白设计，正是法典适度法典化的体现。由于生物多样性保护领域单行立法供给不足，立法共识尚未达成，难以将生物多样性作为独立的保护客体。为此，有必要进行专门立法，作为法典框架下的“双法源”立法，从而进一步完善生物多样

性保护立法体系,提高我国生物多样性保护水平。

五、法典公布后生物多样性保护的立法方向

(一) 总体思路:生物多样性保护专门立法

生物多样性保护是生态文明建设的重要内容。在法典的顶层设计下,制定专门的生物多样性保护法,是完善生态文明法律体系和法律制度的必然要求,有助于整合完善现行的生物多样性保护法律制度,进一步提升中国生物多样性治理的法治化水平。

在立法定位上,生物多样性保护法应定位于生物多样性保护领域的专门立法,统合物种保护、生态系统保护、遗传资源保护与惠益分享以及生物多样性保护国际合作等多方面规定,发挥对法典补充及细化的作用。

在立法目的上,生物多样性保护法应以保护生物多样性为直接目的,这基于保护生物多样性是我国的一项重大政策,对我国经济社会发展、生态文明建设以及人类现代和未来的福祉都具有至关重要的意义;以维护生态安全为实质目的,包括维护生物安全、维护生态系统安全以及维护生态空间安全三个层面;以经济社会可持续发展、人与自然和谐共生为最终目的,这既是法典的目的呈现,也是生物多样性保护的价值旨归。

在立法原则上,立法原则承载和传达法律的基本价值取向。根据我国生物多样性保护的治理需求,我国生物多样性保护法应确立生态优先、风险预防、系统治理、公众参与、持续利用、惠益共享、损害担责的原则。其中,生态优先和风险预防原则关注生物多样性的生态属性,属于手段性原则;系统治理和公众参与原则关注生物多样性保护和利用的调控机制,属于程序性原则;持续利用和惠益共享原则关注生物多样性的资源属性,属于目标性原则;损害担责原则是生物多样性保护的兜底原则,意味着所有违反法律的行为都应当受到责任追究。

(二) 方法论依循:山水林田湖草沙系统治理的整体系统观

山水林田湖草沙系统治理的整体系统观,是习近平生态文明思想在自然生态保护领域的具体化呈现^[9],也是生态环保领域的重要立法方法论。法典将山水林田湖草沙统筹治理的整体系统观贯穿始终,将生态保护推进到一个系统性、整体性的新阶段。整体系统观以整体性、系统性和协同性为基本原理,为生物多样性保护法提供了周延的法理基础。

生物多样性是一个来自整体性评价的概念^[10],物种及其赖以存在的生态系统共同构成相互联系、相互依存的整体。整体性是生物多样性的基本特征,生物

多样性治理内含着整体系统思维。山水林田湖草沙系统治理的整体系统观,是建立在对生物多样性各组成部分不可分割性以及各环境要素整体性演化规律认知基础上的自然观,与生物多样性的自然属性以及顶层设计所要求的整体保护和系统管理高度契合,是完善生物多样性保护专门立法的应有逻辑。生物多样性保护专门立法须以整体系统观为指引,按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律实施,统筹考虑自然生态各要素,进行整体保护、系统修复和综合治理^[11]。

(三) 体系构建:生物多样性保护法的制度展开

在法典的指引下,根据生物多样性保护的治理需求,生物多样性保护法的制度构造应包括基础性制度、管护性制度、支持性制度和约束性制度四类。各类制度包含若干具体制度,由此形塑生物多样性保护的制度谱系,构成对生物多样性保护实践具有规范性、约束性和可操作性的,相互补充、彼此配合的有机整体。

一是生物多样性保护基础性制度。生物多样性保护基础性制度是指在生物多样性保护法中起到基础性作用的制度。这类制度在各类生态环境保护单行法中均有规定,体现了自然生态保护的共性,也是在生物多样性保护监督管理过程中必备的管制性制度。主要包括以下几方面:

其一,生物多样性保护规划制度,即将生物多样性保护纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划,并制定生物多样性保护专项规划。

其二,生物多样性调查、监测和评估制度,通过及时准确掌握生物物种及其种群的空间分布、数量和变化情况,了解生态环境的状况、变化及面临的主要威胁。

其三,生物多样性保护环境影响评价制度,即将生物多样性相关因素纳入环境影响评价。

其四,生物多样性保护名录制度。法典对生物多样性保护名录作出了规定,生物多样性保护法在名录制度的建构过程中,需要从以下几方面进行细化:首先,明确生物多样性保护立法中相关名录的法律性质;其次,健全名录制定和调整的程序规范,完善公众参与;最后,注重生物多样性保护相关名录的补充和更新,并做好与国际相关条约的衔接。

二是生物多样性保护管护性制度。生物多样性保护的管护性制度是指针对生物多样性的三个层次(遗传多样性、物种多样性和生态系统多样性)分别设置的管理和保护制度,主要包括以下几方面:

其一,生物多样性保育制度。法典对野生动植物的就地保护和迁地保护作出了明确规定,生物多样性保护专门立法应对此进一步细化,同时推进生态廊道的建

设和保护,建立健全生态廊道监管机制,确保生态廊道的连通性和景观完整性。

其二,极小种群野生动植物保护制度。生物多样性保护法中的极小种群野生动植物保护制度应包括以下几方面:一是明确极小种群的保护对象;二是完善极小种群保护理念;三是规范极小种群的保护措施,通过就地保护、近地保护、迁地保护、种质资源收集保存、人工扩繁和物种回归等方式加强对极小种群的保护。

其三,转基因生物安全管理制度。专门立法应将涉及转基因生物技术研究开发与利用的生物安全管理制度纳入其中。这部分内容既是环境保护法的重要规制内容,也是生物多样性保护法的核心范畴,体现着保护生物多样性的共同指向。在规制内容方面,应包括转基因生物的安全评价、转基因生物审批许可以及转基因生物进口的检验检疫等。

其四,外来入侵物种防控制度。应对外来物种的调查与监测、外来物种的引进许可、外来物种的检疫审批、外来物种的风险评估以及外来入侵物种的清除控制等作出明确规定。

其五,生物遗传资源获取与惠益分享制度。生物多样性保护法应建立并完善生物遗传资源获取与惠益分享制度,明确国家对生物遗传资源享有主权,并对生物遗传资源的获取和利用、生物

遗传资源的惠益分享、生物遗传资源的出境管理以及与生物遗传资源相关的传统知识保护作出明确规定。

三是生物多样性保护支持性制度。生物多样性保护支持性制度是指为生物多样性保护法中其他法律制度的实施提供信息、人力、财力等方面支持的法律制度,主要包括以下几方面:

其一,生物多样性保护生态补偿制度。生物多样性保护生态补偿是生态保护补偿制度的重要组成部分,生物多样性保护法应对此予以细化,将生物多样性保护补偿制度的主体、对象、补偿标准、补偿方式以及补偿资金的来源予以明确。

其二,生物多样性保护资金支持制度。应发挥政府在资金支持中的主导作用,加大中央和地方多级财政投入,为生物多样性保护提供稳定的资金支持;同时,要发挥市场的支持作用,促进企业和社会多元参与。

其三,生物多样性保护信息共享制度。生物多样性保护法应推动建设完善生物多样性数据共享平台,集成各部门在生态系统、生物物种、遗传资源、外来物种入侵等方面的生物多样性调查监测数据及成果,加强数据信息共享。

四是生物多样性保护约束性制度。生物多样性保护约束性制度是指为保障生物多样性保护法

中其他法律制度的实施而设置的监督和追责制度,主要包括以下几方面:

其一,生物多样性保护监督检查制度。生物多样性保护法应对监督检查制度作出系统化规定,明确生物多样性保护监督检查的主体、内容、对违法行为的查处和整改方式,建立完善生物多样性保护行政执法公众评议制度,同时健全深化跨部门和跨区域联合执法监督机制。

其二,生物多样性保护考核评价制度。生物多样性保护法应建立并完善与生物多样性保护相关的考核评价制度,探索构建河湖、湿地、海洋、森林等典型生态系统生物多样性保护成效考核指标体系,推动完善生物多样性保护与恢复成效的标准规范体系。

其三,生物多样性保护法律责任制度。在保护和管理生物多样性过程中,由于生物多样性损害范围广、危害后果严重等特征,传统责任方式难以实现对生物多样性的全面保护,需要引入其他责任形式以回应生物多样性破坏所导致的生态损害救济的特殊需求,建立以传统行政法律责任、民事法律责任和刑事法律责任为基础,以生态环境损害赔偿责任为补充的多元法律责任体系。

六、结语

生物多样性是人类赖以生存和发展的基础,是地球生命共同体的血脉和根基。在生物多样性面临退化的严峻形势下,法典的公布为强化生物多样性保护提供了重要遵循。在此背景下,有必要进行生物多样性保护专门立法,这既是纾解当前我国生物多样性保护困境的妥适选择,也是完善生态文明法律体系和法律制度的必然要求。建议全国人大常委会适时将“生物多样性保护法”的制定纳入全国人大常委会的立法计划,并由国务院组织该法的起草工作。笔者坚信,在我国迈入生态文明新时代的当下,以法典为指引,制定一部规范协调、结构完整的“生物多样性保护法”,是满足时代需求、符合人民意志的重要立法表达,必将进一步提高我国生物多样性保护水平,为推动实现人与自然和谐共生的现代化作出应有的贡献。

参考文献

- [1] DeLong DC. Defining biodiversity[J]. Wildlife Society Bulletin, 1996, 24: 738-740.
- [2] Nagle J C, Ruhl J B, Robbins K. The Law of Biodiversity and Ecosystem Management[M]. New York: Foundation Press, 2019: 14.
- [3] Gaston K J, Spicer J I.

Biodiversity: An Introduction[M]. Oxford: Blackwell Publishing, 2004: 3.

[4] 吕忠梅. 习近平生态文明思想的原创性法治贡献: 世界观、方法论、实践论[J]. 生态文明研究, 2025(5): 3-14.

[5] 秦天宝. 论生物多样性保护法律规制的范式转变[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(4): 47.

[6] 云南省人民代表大会常委会. 云南省生物多样性保护条例[Z]. 2018-09-21.

[7] 石佳友, 曾佳. 生物安全法律治理的国际经验与中国模式[J]. 学术界, 2024(3): 59.

[8] 孙佑海. 生物安全法: 国家生物安全的根本保障[J]. 环境保护, 2020(22): 12-17.

[9] 巩固. 山水林田湖草沙统筹治理的法制需求与法典表达[J]. 东方法学, 2022(1): 109.

[10] 徐祥民. 论维护环境利益的法律机制[J]. 法制与社会发展, 2020(2): 76.

[11] 秦天宝. 论生物多样性保护的系统性法律规制[J]. 法学论坛, 2022(1): 119-128.

[王甜甜, 辽宁大学纪检监察学院讲师, 环境法学博士。本文为国家社会科学基金重大项目“新时代预防型环境法治问题研究”(编号: 23 & ZD163) 的阶段性成果]